



Munich Personal RePEc Archive

Legal status of district governor as civil servant

Darina Dimitrova

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91983/>

MPRA Paper No. 91983, posted 7 February 2019 08:24 UTC

ПРАВЕН СТАТУТ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ КАТО ДЪРЖАВЕН СЛУЖИТЕЛ

Ст. ас. Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна

Областният управител е орган на изпълнителната власт по силата на изричните разпоредби на ЗА (чл. 19, ал. 3, т. 1). Тезата, че областният управител освен орган на изпълнителната власт е и държавен служител, е спорна. **Изясняването на въпроса, дали областният управител притежава качество на държавен служител, е от голямо значение както за правната доктрина, така и за юридическата практика първо във връзка с изискванията за назначаването му, второ – с отговорността, която той може да носи.**

От една страна, според чл. 2, ал. 1 от ЗДСл, държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. От буквалното тълкуване на този текст може да се достигне до извода, че областният управител не е държавен служител. Той е орган на изпълнителната власт, а държавните служители са лицата, подпомагащи „орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия“. От друга страна, чл. 3 на ЗДСл установява изключението, че не са държавни служители по смисъла на този закон: членовете на политическите кабинети, заместник-областните управители, заместник-кметовете на общините и лицата, които изпълняват технически функции в администрацията. Следователно според изричната разпоредба на цитирания законов текст само заместник-областните управители не са държавни служители, а областният управител следва да бъде държавен служител.

Нормите на ЗДСл се доразвиват с ПМС № 47 от 1 март 2004 г. за приемане на Единен класификатор на длъжностите в администрацията и на Наредба за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията (ДВ, бр. 18/2004 г.). В Единния класификатор се определят наименованията на

длъжностите в администрацията и длъжностните нива, в които са разпределени администрациите. Областните администрации са административни структури от второ ниво, в което обаче не е посочен като служител областният управител. В Приложение № 2 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор вече при изброяване на структурните звена и наименованията на длъжностите в администрацията областният управител е посочен изрично като длъжностно ниво. В длъжностното разписание се определят конкретните длъжности, които са в администрацията, в т.ч. и областният управител.

Цитираните закони и подзаконови разпоредби откриват възможност за противоречиво тълкуване и не дават еднозначен отговор на въпроса, дали областният управител има статут на държавен служител. Но тезата, че този орган притежава и такова качество, се подкрепя от редица автори. Безсрочното назначаване на областния управител се свързва с държавната служба и осигуряването на непрекъснатото и постоянно осъществяване на държавните функции. С тези аргументи се подкрепя становището, според което лицето, назначено за областен управител, е държавен служител. Той се намира в административноправно отношение с държавата, която го е назначила, и заема за постоянно длъжност по щат в системата на държавния апарат с оглед непрекъсваемото осъществяване на функциите на държавата. [1]

Като своеобразен каталог на държавните служители се посочват постановленията на МС за работната заплата в бюджетните организации и дейности. [2] Според Приложение № 1 към чл. 1, ал. 1, т. 1 от ПМС № 40 от 17 февруари 2003 г. за работната заплата в бюджетните организации и дейности длъжността „областен управител“ е определена като една от ръководните длъжности, назначавани или определяни от Министерския съвет. Това становище се подкрепя и с аргумента, че назначаването на областния управител от МС има характер на административен акт за възникване на държавнослужебно правоотношение.

В същия смисъл е и друго становище, според което областният управител е държавен служител от категорията на ръководните служители. По начало в тази категория влизат

лицата, които представляват състав на държавен орган – например министрите, ръководителите на други ведомства, областните управители. [3]

В българската юридическа литература понятието “държавен служител” се среща като чиновник, обществен служител, служебно или длъжностно лице. За акад. П. Стайнов органите на изпълнителната власт също са държавни служители. Правейки класификация на видовете служители, той посочва, че според естеството на функцията (разбирано в смисъл на правомощие – б.м.), с която са натоварени, те се делят на органи на власт (изпълнителната – б.м.) и чиновници (държавни служители – б.м.). [4] Органите на власт притежават правомощие да отправят едностранни задължителни властнически волеизявления, т.е. да издават административни актове. За разлика от тях обикновените изпълнители служители нямат право да издават административни актове. Като еднолични органи на изпълнителната власт, които имат и качеството държавен служител, се посочват министрите, областните директори, кметовете.

В литературата се обосновава и диаметрално противоположното становище. Не са държавни служители назначаемите служители, които са без мандат – председателят на държавна агенция и неговите заместници, областните управители и заместник-областните управители. Те са органи на изпълнителната власт и провеждат държавната политика на политическата сила, която упражнява държавната власт. [5]

Това становище се подкрепя със следните аргументи. Като отчита особеното положение на тези категории служители, ЗА дава принципно нова уредба на техните правоотношения. Според чл. 19а от ЗА министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите, областните управители, заместник-областните управители, кметовете на общини и заместник-кметовете на общини имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. Това са особени административни правоотношения на лица, които са политически ангажирани и провеждат държавната политика на управляващата партия или мнозинство, израз на политическата

програма, в името на която са дошли на власт. Затова те не са и не могат да бъдат политически неутрални, каквото е изискването на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, според който държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

КС също отрече със свое решение статута на държавни служители на областните управители. Областният управител, респ. неговият заместник, е политическа фигура, която се назначава от Министерския съвет. Същият осигурява провеждането на държавната политика в областта и изпълнява решенията на централната администрация. Посочените лица са органи на управление, които могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол. Те не са държавни служители по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, защото не са политически неутрални. [6]

От една страна, причината за възможна неяснота по въпроса, притежава ли областният управител статут на държавен служител, трябва да се търси в наличието на общи характеристики между държавните органи и държавните служители. Упражняването на държавни функции, на изпълнителна дейност и притежаването на властнически правомощия е характерно и за двата правни института. От друга страна, в законодателството не е проведена достатъчно последователно разликата между органи и служители. Персоналният състав на администрацията са държавните служители, а държавните органи осъществяват непосредствено ръководство над съответната им администрация. [7]

Но въпреки приликите между държавните органи и държавните служители съществуват редица различия, които са по-съществени. Държавният орган е предвиден в Конституцията, която определя неговата предметна компетентност, и въз основа на основния закон той упражнява властническите си правомощия. Държавните служители са лица, чиято предметна компетентност е определена в текущ закон. Техните правомощия не са предвидени в Конституцията и не произтичат непосредствено от нея. Държавните органи могат да делегират някои свои

правомощия, ако това се допуска в закон, докато делегиране на правомощия при държавните служители по правило не се допуска. Държавните органи се намират помежду си в отношения на равнопоставеност и независимо един спрямо друг. Това произтича от принципа за разделение на властите. От своя страна държавните служители се намират в йерархична зависимост един спрямо друг и спрямо държавните органи. [8]

Изложеното посочва, че държавните органи и държавните служители, макар и с обща юридическа характеристика – приравняване на държавновластнически правомощия, съществено се различават по своето предназначение и правна уредба. Институтът на държавния орган е изграден на основа на организационната структура на държавата, от позиция на институционализиране на функциите на държавната власт, а институтът на държавния служител се изгражда в сферата на персоналния състав на организационната структура на държавата.

В заключение трябва да приемем тезата, че областният управител е само орган на изпълнителната власт. Тезата, че той има и качество на държавен служител, трябва да бъде отхвърлена.

Въз основа на гореизложеното може да се направи предложение *de lege ferenda* за допълнение на чл. 3, т. 1 от ЗДСл в смисъл, че наред с членовете на политическите кабинети, заместник-областните управители и заместник-кметовете на общините, не са държавни служители по смисъла на този закон и областните управители. Направеното предложение е с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, недопускащо такива широки възможности за противоречиво тълкуване.

Използвана литература

1. Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. В., 1996, с. 83.
2. Балабанова, Хр. За понятието “държавен служител” по смисъла на административното право на Република България. Сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1993, с. 81–87.
3. Къндева, Е. Публична администрация. Сиела, 1998, с. 121.
4. Стайнов, П. Административно право. Обща част. С., 1945, с. 126.

5. Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. Сп. “Съвременно право”, бр. 4/2001, с. 21.
6. РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. (ДВ, 52/1998 г.).
7. Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт. С., 2000, с. 96.
8. Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. С., 1994, с. 40–41.

LEGAL STATUS OF DISTRICT GOVERNOR AS CIVIL SERVANT

Assist. Prof. Darina Dimitrova
University of Economics – Varna

According to the Bulgarian legislation, the civil servant is an executive power body that performs district state governance. Because of doctrin controversial matter, the issue of the possession of civil servant status is examined in the paper. Vlarification of the appointed issue is important because in legislation the differentiation between bodies and servants is insufficiently consecutive examined.

Key word: district governor, state body, civil servant.